BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Implementasi adalah sebuah konsep yang memiliki rentang pemaknaan sangat luas tidak sekadar berkaitan dengan pelaksanaan (execution) sebuah program atau kegiatan, tetapi juga berkaitan dengan sejumlah faktor yang mempengaruhi serta hasil dan manfaat yang diperoleh. Bahkan lebih dari itu konsep implementasi juga berkaitan dengan pencapaian tujuan yang lebih luas dan lebih besar sebagai bagian dari pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Misalnya kegiatan pelayanan publik yang berlingkup mikro yang dilakukan oleh unit kerja dari organisasi publik dalam lingkup daerah adalah kegiatan yang sejatinya memiliki lingkup tujuan besar dan luas dalam konteks berbangsa dan bernegara.²⁶

Keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan pelayanan publik di daerah itu tidak sebatas keberhasilan dalam melaksanakan program dan kegiatan dimaksud sebagaimana SOP yang telah ditetapkan, tetapi juga keberhasilan dalam lingkup pencapaian tujuan berupa hasil dan manfaat serta ketepatannya dalam mencapai sasaran atau target kebijakan. Maksudnya ada banyak ukuran penilaian dan juga konteks serta faktor yang menyebabkan

²⁶ Jumroh, Yoga Jusri Pratama, *Implementasi Pelayanan Publik: Teori Dan Praktik* (Sumatera Barat: Insan Cendikia Mandiri, 2021), h.1

implementasi kebijakan dianggap berhasil atau sebaliknya gagal.

Dalam praktiknya, ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam konsep implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang sulit dipastikan meskipun sudah ada banyak parameter yang bisa dijadikan acuan penilaian. Faktor penyebabnya adalah banyaknya sudut pandang penilaian dan ukuran yang digunakan, baik yang sifat dan bentuknya kualitatif ataupun yang kuantitatif. Sebut saja misalnya keberhasilan dalam membangun jalan dan jembatan yang relatif mudah mengukur tingkat keberhasilannya setelah infrastruktur tersebut selesai terbangun tepat waktu dan dengan SPEK yang ditentukan. Tetapi keberhasilan tersebut bisa bermakna lain jika dilihat dari sudut pandang dan kepentingan yang berbeda, ketika target kebijakan merasa tidak atau kurang membutuhkan atau tidak banyak mengambil manfaat karena merasa ada kebutuhan lain yang lebih mendesak dan segera

Implementasi Kebijakan adalah Teori George C. Edwards III (1980). Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur

birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.²⁷

1. Teori George C. Edward III

Menurut teori George C. Edward III Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1) Komunikasi (communication).

Edwards III menjelaskan bahwa:

*“For implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers ababout what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended”.*²⁸

Implementasi akan berjalan secara efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dapat dipahami oleh individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu

²⁷ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum* (Jakarta: PT Raja Grasindo Persada, 2022), h.170

²⁸ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, (Gorontalo: UNG Press, 2015), h. 64

untuk dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana.

Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu untuk dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan dari suatu kebijakan tersebut. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit.

Dalam tataran inilah maka faktor komunikasi dalam bentuk vertikal memegang peran penting agar implementor kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Hal ini menjadi prasyarat agar pesan dan perintah kebijakan harus dikomunikasikan dengan perintah yang jelas dari atasan kepada implementor kebijakan, sehingga implementasi kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki.

Faktor pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III yaitu komunikasi. Komunikasi menurutnya lebih lanjut sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik, implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (pentransmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan komunikasi tersebut diatas, yaitu:

- a) Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b) Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) haruslah jelas tidak membingungkan (tidak

ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c) Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksana kebijakan haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

2) Sumber daya (*Resouces*)

Edwards III menjelaskan:

“Important resourches include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure the policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resourches will mean that laws will not be enforced, serviced will not be provided, and reasonable regulations will not be developed” .²⁹

²⁹ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, (Gorontalo: UNG Press, 2015), h. 66

Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Faktor kedua yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, George C. Edward III dalam mengimplementasikan

kebijakan sumber daya terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- a) Sumber daya manusia, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak komponen dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor sata tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompoten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakn atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.³⁰
- b) Informasi anggaran, dalam implementasi kebijakan, memiliki dua aspek penting. Pertama, informasi yang berkaitan dengan alokasi dan penggunaan sumber daya anggaran. Implementor harus memahami bagaimana anggaran yang tersedia digunakan secara efektif untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Kedua, informasi terkait kepatuhan terhadap ketentuan penggunaan anggaran. Implementor harus memastikan bahwa setiap pihak yang

³⁰ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Ed. Rev., Bandung: CV. Alvabeta, 2020). h.23.

terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mematuhi peraturan dan regulasi pemerintah terkait pengelolaan dan pelaporan anggaran yang telah ditetapkan, sehingga transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya anggaran dapat terjamin.

- c) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata public tidak terlegimitasi sehingga dapat menggalkan proses implementasi kebijakan.
- d) Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak kan berhasil.

3) Disposisi (sikap pelaksana)

Edwards III menjelaskan:

"The dispositions or attitudes of implementations is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation in policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementers exercise their discretion, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests".³¹

Faktor ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public bagi George C. Edward III adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah factor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan public.³² Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak

³¹ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, (Gorontalo: UNG Press, 2015), h. 67

³² Edward, G. C. III, "Implementing Public Policy: Resources, Authority, and Disposition," *Jurnal Public Administration Review*, 78.1 (Juni, 2018), h.45-59

terjadi bias. Hal-hal yang perlu dicermati pada variable disposisi adalah:

- a) Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b) Insentif, Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu atau biaya tertentu mungkin akan menjadi factor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi

kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

4) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Edwards III menjelaskan:

*“Even If sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked”.*³³

Menurut George C. Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

³³ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, (Gorontalo: UNG Press, 2015), h. 68

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang jelas dan konsisten sangat penting untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini meliputi pemahaman yang baik tentang tujuan dan ukuran kebijakan, serta transmisi yang baik dari informasi kebijakan. Salah pengertian dan ketidakjelasan informasi dapat menghambat implementasi. Implementasi kebijakan memerlukan sumber daya yang mencakup sumber daya manusia, keuangan, informasi, dan fasilitas. Kekurangan sumber daya dapat menghambat implementasi kebijakan, bahkan jika komunikasi tentang kebijakan

sudah jelas. Sikap dan karakteristik implementor kebijakan, seperti komitmen dan dukungan, juga mempengaruhi efektivitas implementasi. Kesadaran, dukungan, dan komitmen dari implementor sangat penting untuk mencapai tujuan kebijakan.

Selain itu, struktur organisasi dan SOP yang jelas memainkan peran penting dalam implementasi kebijakan. Struktur yang panjang dan prosedur birokrasi yang rumit dapat menghambat fleksibilitas dan efektivitas implementasi. Jadi, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya tergantung pada satu faktor, tetapi dipengaruhi oleh interaksi antara komunikasi yang efektif, ketersediaan sumber daya, disposisi implementor, dan struktur organisasi yang mendukung.

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia maka hal ini akan menyebabkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan

melakukan koordinasi dengan baik.³⁴ Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

- a) *Standar Operating Prosedure* (SOP), suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/ administrasi birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan).
- b) Melaksanakan fragmentasi, upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitasaktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

2. Teori Implementasi Merilee S. Grindle (1980)

Menurut Grindle keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan 2 hal, yaitu:

³⁴ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Ed. Rev, (Bandung: CV.Alvabeta, 2020), h. 24

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah implementasi kebijakan sesuai dengan yang sudah ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini dapat diukur dengan melihat 2 faktor, yaitu; dampak pada masyarakat secara individu dan kelompok, serta tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.³⁵

Selain itu, menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 2 variabel yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan.³⁶

3. Teori Implementasi Hoogwood & Gun

Brian W. Hoogwood & Lewis A. Gun, menegaskan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

- a. Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- b. Apakah untuk melaksanakannya tersedia cukup waktu dan sumberdaya yang memadai.

³⁵ Abdal, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*, (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2015), h. 168

³⁶ Abdal, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*, (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2015), h. 169

- c. Apakah perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar ada.
- d. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang andal.
- e. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, dengan asumsinya, bahwa semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
- f. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan
- i. Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn didasarkan pada konsepsi manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.³⁷

³⁷ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik: Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*, (Gorontalo: UNG Press, 2015), h. 59

4. Teori Implementasi Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:³⁸

a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas, sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas atau kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

b. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu mendapatkan dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun non manusia.

c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan

Dalam berbagai program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

d. Karakteristik badan pelaksana

Karakteristik badan pelaksana tidak dapat lepas dari struktur birokrasi yang diartikan sebagai karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi dalam

³⁸ Nurmayana Siregar, Menentukan Model Implementasi Kebijakan dalam Menganalisis Penyelenggaraan Pelatihan Administrator (PKA), *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 1 No. 7, (2022), h. 719-720

birokrasi yang memiliki hubungan potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Beberapa unsur yang berpengaruh terhadap organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu kompetensi dan ukuran staf, tingkat pengawasan, vitalitas suatu organisasi, kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

e. Kondisi sosial ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompokkelompok kepentingan memberi dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor

Mencakup tiga hal penting, yaitu: 1) Respons implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. 2) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan. 3) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki implementor.

B. Teori Fiqih Siyasa

1. Pengertian Fiqih Siyasa

Fiqh siyasa adalah *tarkib Idhafi* atau ungkapan yang terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasa*. Secara etimologis, *fiqh* merupakan bentuk dari kata mashdar dari sebuah *Tashrifan* kata *fuqaha-yafqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan tepat untuk dapat memahami maksud perkataan atau perbuatan tertentu. Secara terminologis, lebih diartikan sebagai ilmu tentang hukum *syara'* yang bersifat perbuatan yang mudah dipahami dari dalil-dalilnya yang lebih terperinci.³⁹

Kata *siyāsah* yang merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak dari kata *sasa*, memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali, cara pengendalian. *Sasa* juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuat kebijakan. Selain itu, *siyāsah* juga dapat diartikan administrasi dan manajemen.⁴⁰

Siyasah juga berarti pemerintahan dan politik, atau menuntut kebijaksanaan. *Siyasah* juga dapat diartikan administrasi dan manajemen. Jadi *siyasa* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan

³⁹ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasa Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2017), h. 2

⁴⁰ Toha Andiko, "Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasa Modern," *Jurnal Al Adalah* Vol 12, no. 1 (2016): 12.

pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan. Beberapa pendapat yang berbeda di kalangan ahli *fiqh* tentang asal usul kata *siyasah*, yaitu:

- a. Al-Maqrizy: Kata *siyasah* berasal dari bahasa Mongol yakni dari kata *yasah* yang mendapat imbuhan *sin* berbaris kasrah diawalnya sehingga dibaca *siyasah*. Pendapat tersebut didasarkan pada sebuah kitab undang-undang milik Jenghis Khan yang berjudul *Ilyasa* yang berisi panduan pengelolaan negara dan berbagai bentuk hukuman berat bagi pelaku pindak pidana tertentu.
- b. Ibn Taghri Birdi: *Siyasah* berasal dari campuran dari tiga bahasa, yakni bahasa Persia, Turki dan Mongol. Partikel *Si* dalam Bahasa Persia berarti 30, *yasa* dalam bahasa Turki dan Mongol berarti larangan dan karena itu ia dapat juga dimaknai sebagai hukum atau aturan.
- c. Ibnu Manzhur: Menyatakan *siyasah* berasal dari Bahasa Arab, yakni bentuk dari tashrifan kata *sasa-yasusu-siyasatan*, yang semula berarti mengatur, memelihara, atau melatih binatang, khususnya kuda.⁴¹

Secara terminologis, *siyasah* dalam Lisan al-Arab berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Dalam al-Munjid, *siyasah*

⁴¹ Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Al-Hadist," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 3, no. 1 (2018).

adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam dan luar negeri serta kemasyarakatan yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqamah. Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *siyasah* sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Pada prinsipnya, definisi yang dikemukakan memiliki persamaan. *Siyasah* berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhkannya dari kemudharatan.

Berdasarkan beberapa arti di atas, maka tidak keliru jika dikatakan bahwa *siyāsah* berarti penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Karena dalam penyelenggaraan negara itu sudah pasti ada unsur mengendalikan, mengatur, memerintah, mengurus, mengelolah, melaksanakan administrasi, dan membuat kebijakan dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat. *Siyāsah* yang didasarkan pada Al Qur'an dan Hadis Nabi dikenal dengan istilah *Siyāsah syar'iyah* yakni *Siyāsah* yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang berdasarkan etika, agama, dan moral dengan

memperhatikan prinsip-prinsip umum syari'at dalam mengatur hidup manusia bermasyarakat dan bernegara. *Siyāṣah syar'iyah* disebut juga politik ketatanegaraan yang bersifat *syar'i*.

Mayoritas ulama syariat dan pakar undang-undang dalam konstitusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban keislaman dan prinsip konstitusional yang pokok diatas prinsip-prinsip umum dan dasar yang baku yang telah ditetapkan oleh nash-nash Al-Quran dan hadis nabawi. Solusi untuk mendapatkan keadilan dalam Islam yakni dengan bermusyawarah, bahwa dalam bermusyawarah Islam memberikan batasan-batasan yakni tidak boleh melampaui kepada apa yang telah ada nash-nya secara pasti dan jelas, maka dalam hal ini larangan untuk berijtihad disana, kecuali ijtihad untuk memahami atau dalam rangka menerapkannya

Definisi-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang membuat segala hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah atau *ulil amri*). Karenanya, segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan *siyasi* yang dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama produk itu secara substansial tidak

bertentangan dengan jiwa syariat. *Siyasah* juga biasa diistilahkan politik. Politik berasal dari kata *politic* (Inggris) yang menunjukkan sifat pribadi atau perbuatan. Secara leksikal, kata *politic* berarti *acting or judging wisely, well judged, prudent*.⁴²

Politik kemudian terserap ke dalam bahasa Indonesia dengan pengertian segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai kebijakan negara atau terhadap negara lain, kebijakan, cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah). Jadi, politik adalah cara dan upaya menangani masalah-masalah rakyat dengan seperangkat undang-undang untuk menjadi kemaslahatan dan mencegah hal-hal yang merugikan bagi kepentingan manusia. Jadi tidak terlihat di dalamnya musuh perebutan kekuasaan, kekejaman, ketidakadilan, dan lain-lain. Karena Islam meletakkan dasar pengaturan dan pemeliharaan urusan umat di atas landasan hukum-hukum Allah, bukan pada kediktatoran penguasa atau keinginan sekelompok orang. Penguasa hanya pelaksana politik yang bersumber dari hukum-hukum Allah swt., sedangkan masyarakat berperan sebagai pengawas dan pengoreksi kehidupan politik agar senantiasa berada dalam rel hukum *syara'*. Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* ialah ilmu yang mempelajari *hal-ihwal* urusan umat

⁴² Fisher Zulkarnaen, *Fiqh Siyasah Di Indonesia* (Sleman: CV. Putra Surya Santosa, 2023),h. 26.

dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. 44

Fiqh siyasah dari istilah lain yang dikenal dengan ilmu tata negara Islam. Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*. Dalam kamus Lisan al-Arab berarti mengatur, mengurus dan memerintah. *Siyasah* menurut bahasa, mengandung beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik.

Secara terminologis, *siyasah* ialah mengatur atau memimpin sesuatu melalui cara yang membawa pada kemaslahatan.⁴³

Dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.⁴⁴

M. Hasbi Ash Shiddieqy membagi ruang lingkup *fiqh siyasah* menjadi delapan bidang yaitu kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*),

⁴³ Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Al-Hadist," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 3, no. 1 (2018).

⁴⁴ Nurhayati dan Ali Imran Sinaga, *Fiqh Dan Ushul Fiqh* (Jakarta: Prenada Media, 2018), h. 187

kebijaksanaan tentang penetapan hukum (*siyasah tasyri'iyah*), kebijaksanaan peradilan (*siyasah qadha'iyah*), kebijaksanaan ekonomi dan moneter (*siyasah maliyyah*), kebijaksanaan administrasi negara (*siyasah idariyyah*), kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional (*siyasah dauliyah/siyasah khariyyah*), politik pelaksanaan undang-undang (*siyasah tanfidziyah*), dan politik peperangan (*siyasah harbiyyah*).⁴⁵

Sedangkan Ibnu Taimiyah meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional. Abdul Wahhab Khallaf membagi ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah* (*siyāsah syar'iyah*) menjadi tiga bidang kajian yaitu peradilan, hubungan internasional dan keuangan negara.

Kemudian, ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menurut Abdurrahman Taj menjadi tujuh bidang, yaitu:

- a. *Siyasah Dusturiyah* (Konstitusi) adalah hubungan antara pemimpin di suatu pihak dan rakyatnya dari pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat.
- b. *Siyasah Tasyri'iyah* (Legislatif) adalah yang berkaitan dengan wakil/delegasi rakyat untuk memangku *amanah*/jabatan sesuai dengan bidangnya di pemerintahan.

⁴⁵ Nurhayati dan Ali Imran Sinaga, *Fiqh Dan Ushul Fiqh* (Jakarta: Prenada Media, 2018), h. 187.

- c. *Siyasah Qadhaiyah* (peradilan) adalah yang berkaitan lembaga peradilan, kekuasaan kehakiman dan proses penegakan hukum yang sesuai dengan syariat Islam.
- d. *Siyasah Maliyah* (Keuangan) adalah bagian yang mengatur segala aspek pemasukan dan pengeluaran keuangan yang sesuai dengan kemaslahatan umum tanpa menghilangkan hak individu dan menyaniakannya.
- e. *Siyasah Idariyah* (Administrasi) ialah terkait dengan urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan, organ-organ, badan-badan, badan publik pemerintahan dan sebagainya.
- f. *Siyasah Tanfiziyah* (eksekutif) adalah urusan yang berkaitan dengan kesesuaian tugas pemerintahan menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. *Siyasah Kharijiah* (Luar negeri) adalah urusan yang mengatur persoalan hubungan diplomatik dengan negara lain terkait dengan kepentingan bersama.⁴⁶

Bidang-bidang *Siyāsah Syar‘iyyah* bukan harga mati yang tak dapat ditawar-tawar. Bidang-bidang *Siyāsah Syar‘iyyah* dapat berbeda-beda antara satu negara Islam dengan negara Islam lainnya dan dapat berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Faktor-faktor lain yang

⁴⁶ Nilfatri, Alisyah Pitri, and Wargo, “Fiqh Kontemporer,” *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 2021, h. 2.

memungkinkan adanya perbedaan dan perkembangan *Siyāsah Syar'iyah* itu antara lain perbedaaan orientasi politik, latar belakang budaya, tingkat pendidikan, dan sejarah perkebangan Islam itu sendiri di negara masing-masing. Dalam arti kata tidak ada aturan baku yang mengatur ruang lingkup sari *Siyāsah Syar'iyah*.

Suatu kebijakan politik yang dikeluarkan pemegang kekuasaan harus sesuai dengan semangat syari'at. Kebijakan politik yang dikeluarkan kekuasaan disebut *Siyāsah Wad'iyah* (sumber-sumber hukum Islam yang tidak berasal dari wahyu). Namun *siyāsah wad'iyah* harus tetap diseleksi dan diukur dengan kerangka wahyu, kalau ternyata bertentangan atau tidak sejalan dengan semangat wahyu. Maka kebijakan politik yang dibuat tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *Siyāsah Syar'iyah* dan tidak boleh diikuti. Sebaliknya, kalau sesuai semangat kemaslahatan dan jiwa syar'iat maka kebijakan dan peraturan perundangundangan yang ditetapkan oleh penguasa tersebut wajib dipatuhi dan diikuti.

Berikut adalah lima prinsip *Fiqih Siyasah* perspektif Muhammad Salim Awwa yang dapat diidentifikasi dalam konstitusi dan sistem pemerintahan Indonesia:

- a. Prinsip *Asy-Syura* (musyawarah) dalam *Fiqih Siyasah* mengacu pada konsep konsultasi dan partisipasi kolektif dalam pengambilan keputusan. Dimana hal ini sesuai

dengan sila keempat yang menekankan pentingnya musyawarah dan perwakilan dalam demokrasi.⁴⁷

- b. Prinsip adil atau *Al-'Adl*. Prinsip *Al-'Adl* (keadilan) dalam Fiqih Siyasah mengacu pada kewajiban pemerintah untuk bertindak adil dalam semua aspek kehidupan bernegara.
- c. Prinsip kebebasan (*hurriyah*) merupakan salah satu konsep penting dalam Fiqih Siyasah dan juga menjadi bagian integral dari Konstitusi Republik Indonesia.
- d. Prinsip persamaan (*al-Musawah*) dalam *Fiqih Siyasah* menekankan kesetaraan dan non-diskriminasi di antara semua individu dalam kehidupan bernegara. Implementasi prinsip ini dalam konstitusi Indonesia dapat dilihat melalui berbagai ketentuan yang menjamin kesetaraan di hadapan hukum, kesempatan yang sama dalam berbagai aspek kehidupan, dan perlindungan dari diskriminasi.⁴⁸ Prinsip keadilan dan persamaan ini memastikan bahwa setiap individu diperlakukan secara adil dan tidak memihak, tanpa memandang status sosial, kekayaan, atau kekuasaannya. Prinsip ini berfungsi sebagai prinsip panduan dalam sistem hukum, yang memastikan bahwa hak-hak semua individu dilindungi dan ditegakkan. Dimana keadilan ditegakkan, yang

⁴⁷ Yustiawan, R, *Pancasila dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015). h. 87

⁴⁸ Akhmad Zaki Yamani, Muhibin, dan Hasani Zakiri. "Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia Perspektif Fikih Siyasah." *Journal: syntax idea* 6, no.3, 2024: 10

lemah tidak tertindas, dan dimana setiap orang diberikan kesempatan yang sama untuk mencari keadilan. Prinsip keadilan dan persamaan ini berakar kuat dalam ajaran Islam dan menjadi landasan dalam pengembangan dan penerapan sistem hukum Islam. Dengan menjunjung tinggi prinsip kesetaraan dan keadilan, hukum Islam bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan harmonis, dimana hak dan kesejahteraan setiap individu terlindungi.

e. Prinsip Amanah

Kepemimpinan adalah tanggung jawab yang sangat penting karena merupakan amanah dari Allah. Kualitas sebuah kepemimpinan, baik atau buruk, dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada pada pemimpin itu sendiri. Oleh karena itu, ada dua pihak yang berperan dalam kepemimpinan, yaitu yang dipimpin dan yang memimpin (imam). Sebagai pemimpin, seseorang harus memahami bahwa kepemimpinan bukan hanya tentang memegang kekuasaan, tetapi juga tentang memenuhi amanah yang diberikan oleh Allah. Seorang pemimpin harus memiliki integritas yang tinggi, kebijaksanaan, dan kemampuan untuk mengambil keputusan yang tepat demi kebaikan umat yang dipimpinnya. Namun, tidak hanya pemimpin yang bertanggung jawab dalam kepemimpinan. Yang dipimpin juga memiliki peran

penting dalam menjalankan kepemimpinan yang baik. Mereka harus memiliki kesadaran akan tanggung jawab mereka sebagai umat yang dipimpin, serta memberikan dukungan dan kerjasama kepada pemimpin mereka. Dalam konteks agama, seorang pemimpin sering kali dianggap sebagai imam. Sebagai imam, pemimpin mempunyai tanggung jawab untuk memimpin umat dalam ibadah dan memberikan bimbingan spiritual. Pemimpin harus menjadi teladan bagi umatnya, menunjukkan kepatuhan kepada Allah dan menjalankan ajaran agama dengan baik.

Selain kriteria di atas hukum Islam memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan karakteristik sistem hukum lain yang berlaku di dunia. Perbedaan karakteristik ini disebabkan karena hukum Islam berasal langsung dari Allah, bukan dari buatan manusia, dimana semua itu tidak luput dari kepentingan individu dan hawa nafsu pembuatan hukum tersebut. Salah satu contoh karakteristik hukum Islam adalah menyedikitkan beban agar hukum yang ditetapkan oleh Allah dapat dilaksanakan oleh manusia agar dapat tercapai kebahagiaan dalam hidupnya.

Kesimpulannya, kepemimpinan adalah tanggung jawab besar yang diberikan oleh Allah.⁴⁹

Menurut fatmawati Hilal, ada tiga manfaat mempelajari Fiqh Siyasah yaitu:

- a) Mengatur peraturan dan perundang-undangan negara sebagai pedoman dan landasan ideal dalam mewujudkan kemaslahatan.
- b) Pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan.
- c) Mengatur hubungan antara pengusaha dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara.⁵⁰

Mempelajari Siyasah tentu harus bersinggungan dengan persoalan-persoalan kenegaraan. Maka membicarakan siyasah kemanfaatannya akan dirasakan kala melihat perkembangan sebuah negara yang bersinggungan dengan praktik dari siyasah itu sendiri didalamnya. Keberadaan negara prinsipnya tidak bisa pula dipisahkan dari agama, dalam batas tertentu harus terlibat dalam urusan kenegaraan, agama sebagai simbol tercermin dalam lembaga Negara. Sebagaimana semangat pan-Islamisme yang dibawa oleh Jamaluddin al-Afghani dan sayid Rasyid Ridha.

⁴⁹ Ernita, Dewi, *Menggagas Kriteria Pemimpin Ideal*, Cet. 1 (Yogyakarta: AK Group. 2015), h. 2

⁵⁰ Fatmawati Hilal, *Fiqh Siyasah* (Makassar: Pusaka Almailda, 2015),h. 13

2. Pengertian *Siyasah Tanfidziyah*

Kata "*siyasah*" berasal dari kata fi'il madi "*sasa*", yang berarti mengatur, mengurus pemerintah, pemerintahan, atau perumus kebijakan. Dalam buku *Fiqih Siyasah*, Muhammad Iqbal menyatakan bahwa tugas *Siyasah Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang, yang berarti melaksanakan kekuasaan eksekutif negara (*al-sulthah al-tanfidziyah*).⁵¹ Secara terminologi, *Siyasah Tanfidziyyah* adalah hukum islam yang mencakup aturan dasar tentang bentuk pemerintah, batas kekuasaan pemerintah, pemilihan pemimpin negara, dan hubungan antara penguasa rakyat. Dengan kata lain, *Siyasah Tanfidziyyah* melakukan tugas kebijakan baik di dalam maupun di luar negeri. Tujuan pembentukan peraturan Islam adalah untuk menstabilkan hukum negara lain sehingga orang dapat tenang dan menyeimbangkan kebutuhan mereka. Oleh karena itu, *siyasah tanfidziyyah* biasanya membatasi pembicaraan tentang negara dari perspektif perundang-undangan serta persesuaian dengan kebutuhan dan prinsip-prinsip agama.

Menurut Al-Maududi, *siyasah tanfidziyah* adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar dan sejarah perundang-undangan suatu negara), legislasi (metode perumusan undang-undang),

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Konstektualisasi Doktron Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 158

lembaga demokrasi, dan *syura* dibahas dalam bagian ini. *Syura* adalah pilar penting dari perundangundangan. Tujuan peraturan daerah provinsial ini adalah untuk menguntungkan manusia dan memenuhi kebutuhan manusia terhadap masalah *fiqih siyasah tanfidziah* ini, yang mencakup hubungan antara pemimpin dan rakyatnya, serta institusi yang ada di masyarakat.

Namun dikarenakan praktek pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan di bawah kepala negara yang bertugas mengatur ketentuan perundang-undangaan seperti *Diwan al-Kharāj* (Dewan Pajak), *Diwan al-Ahdas* (Kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris, pekerjaan umum, *Diwan al-Jund* (militer), *sahib al-bait almāl* (pejabat keuangan), dan sebagainya yang telah terstruktur dengan jelas sejak masa kekhilafahan Umar bin Khattab maka untuk hal ini istilah *ul al-amr* mangalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai eksekutif. Sedang untuk Kepala Negara, al-Maududi menyebutnya sebagai *Amir* dan dikesempatan lain sebagai Khalifah.

Siyasah tanfidziah merupakan bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundangundangan dalam suatu negara), legislasi

(bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah tanfidziyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah tanfidziyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya. Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun

kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.⁵²

Persoalan *siyasah tanfidziyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat.

Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak syar'i (Allah). Bila tidak ada *nash* sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar,

⁵² Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2016),h. 28

sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.⁵³

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al-aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah altanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).

Negara memiliki wewenang untuk menguraikan dan menerapkan perundang-undangan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan dalam hal hubungan dalam negeri dan internasional. Pemerintah yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan kebutuhan situasi yang berbeda di antara negara-negara Islam, serta untuk menetapkan kebijakan legislatif yang tidak menyimpang dari prinsip-prinsip agama Islam, adalah pelaksana tertinggi

⁵³ Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010),h.45

kekuasaan ini. Selain itu, kebijakan politik kekuasaan eksekutif harus sesuai dengan kemaslahatan dan nash.

Siyasah Tanfidziyah memiliki landasan dari seluruh peraturan sebuah Negara baik itu Undang-Undang ataupun peraturan lainnya yang harus digali dari Al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber utama hukum Islam. Permasalahan di dalam *siyasah tanfidziyah* ialah mengenai hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya oleh karena itu di dalam *siyasah tanfidziyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Tugas *Al - Sulthah Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang. Di sini negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Adapun tugas *As- Sulthah al-qadhai"iyyah* adalah mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al - hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara

pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), wilayah *al - qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan wilayah *al - mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat.⁵⁴

Siyasah tanfidziyyah dalam perspektif islam tidak lepas dari al-qur'an, sunnah dan nabi serta praktik yang dikembangkan oleh alkhulafah serta pemerintah islam sepanjang sejarah. *Siyasah tanfidziyyah* ini merupakan kajian yang sangat tidak asing dalam islam, terutama oleh nabi muhammad saw. *Siyasah Tanfidziyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas. Sekalipun demikian secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan bai'at
- e. Persoalan waliyul ahdi
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan perwakilan

⁵⁴ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press. 2017), h. 273

- h. Persoalan ahlul halli wal aqdi
- i. Persoalan wizarah dan perbandingannya.⁵⁵

Objek kajian *siyasah tanfidziyah* adalah aspek-aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam negara, yang menjadi bagian dari *fiqh siyasah*. Secara khusus, *siyasah tanfidziyah* mengatur bagaimana kebijakan dan undang-undang yang telah dirumuskan dijalankan oleh kekuasaan eksekutif negara (*al-sulthah al-tanfidziyah*) untuk mencapai kemaslahatan masyarakat dan menjaga keseimbangan sosial, seperti mengharmonisasikan hubungan antara kelompok kaya dan miskin. Lebih rinci, objek kajian *siyasah tanfidziyah* meliputi:

- Pelaksanaan peraturan dan perundang-undangan negara sebagai pedoman untuk mewujudkan kemaslahatan umat.
- Pengorganisasian dan pengaturan dalam pelaksanaan hukum dan kebijakan negara.
- Hubungan timbal balik antara pemerintah (penguasa) dan warga negara, termasuk hak dan kewajiban masing-masing dalam mencapai tujuan negara.
- Kebijakan yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun hubungan internasional yang harus sesuai dengan nilai-nilai ajaran Islam dan nash syari'ah.

⁵⁵ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2015), h. 47

3. Sumber Hukum *Siyasah Tanfidziyah*

a. Al-Qur'an

Al-qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan mukjizat yang paling agung yang diturunkan oleh Allah SWT kepada Nabi Muhammad SAW. Al-Qur'an sebagai kitab suci umat Islam memperkenalkan dirinya sebagai petunjuk bagi seluruh umat manusia. Pernyataan ini mengandung arti bahwa ayat-ayat yang termuat di dalamnya berisi ajaran dan tuntutan-tuntutan yang dapat dijadikan petunjuk dalam kehidupan didunia. Umat Islam dalam sejarah panjang yang dilaluinya, sepakat bahwa Al-Qur'an merupakan kalam Ilahi yang menjadi nilai dan rujukan utama sumber ajaran Islam.

Adil adalah salah satu prinsip Islam yang dijelaskan dalam Al-Qur'an maupun Hadits, sehingga wajar kalau semua tuntutan dan aturan Agama dibangun atas dasar keadilan, seperti keadilan dalam hak dimana memberikan hak bagi masing-masing masyarakat sebagai ditetapkan didalam Syari'at Islam⁵⁶.

Islam menganjurkan umatnya untuk selalu mensyukuri nikmat Allah SWT, seperti yang telah Allah firmankan secara jelas didalam Q.s An-Nisa': 58:

⁵⁶ Abu Fahmi, *Hrd Syari'ah Teori Dan Implementasi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), h. 20.

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ

أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.” (Q.s An-Nisa’ [4]: 58).

Dalam ayat Al-Qur’an Allah memerintahkan untuk umatnya selalu senantiasa berbuat adil. Keadilan dalam makna luas yaitu menempatkan sesuatu pada tempatnya dan tidak berat sebelah keadilan dalam hak berarti memberikan hak bagi masing-masing masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam Syari’at Islam.

Berikut adalah fungsi Al-Qur’an kepada umat manusia, antara lain:⁵⁷

- 1) Sebagai petunjuk bagi kehidupan manusia.
- 2) Sebagai keberuntungan yang diberikan Allah dalam bentuk kasih sayangnya.
- 3) Sebagai pembeda antara yang baik dengan yang buruk, yang halal dengan yang haram, yang salah

⁵⁷ Syekh Abdul Halim Hasan Binjai, *Tafsir Ahkam* (Jakarta: Kencana, 2016), h. 334.

dengan yang benar, yang indah dengan yang jelek, yang dapat dilakukan dan yang terlarang dilakukan.

- 4) Sebagai pengajaran yang akan mengajar dan membimbing manusia dalam kehidupannya agar mendapatkan kebahagiaan dunia dan akhirat.
- 5) Sebagai berita atau kabar gembira orang yang telah berbuat baik kepada Allah dan sesama manusia.
- 6) Sebagai penjelasan terhadap segala sesuatu yang disampaikan Allah.
- 7) Sebagai pembenar terhadap kitab yang datang sebelumnya. Ini berarti Al-Qur'an memberikan pengakuan terhadap kebenaran Taurat, Zabur, Injil berasal dari Allah.
- 8) Sebagai cahaya yang akan menerangi kehidupan manusia dalam menempuh jalan menuju keselamatan.
- 9) Sebagai suatu hal yang memberikan penjelasan secara rinci sehingga dapat dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki Allah.
- 10) Sebagai obat bagi rohani yang sakit.
- 11) Sebagai sumber kebijaksanaan.

b. Al-Hadits

Sebagaimana Al-Qur'an, Sunnah (Al-Hadits) Nabi juga berkedudukan sebagai sumber hukum atau sebagai dalil hukum syara'. Kedudukan sunnah Nabi

Muhammad SAW sebagai sumber hukum karena mengandung norma-norma yang didalamnya mengandung hukum syara' dan daripadanya digali serta ditemukan dan dirumuskan hukum syara', di dalam Al-Qur'an terdapat kata "sunnah' dalam 16 tempat yang tersebar dengan arti "kebiasaan yang berlaku" dan "jalan yang diikuti"⁵⁸. Hadist sering disebut sebagai cara beramal dalam agama berdasarkan apa yang dilakukan nabi Muhammad SAW. Fungsi hadist adalah:

- 1) Memperkuat dan mempertegas hukum-hukum yang tersebut dalam Al-Qur'an atau disebut fungsi ta'kid dan takrir.
- 2) Memberikan penjelasan terhadap apa yang dimaksud dalam Al-Qur'an dalam hal menjelaskan arti yang masih samar, merinci apa-apa yang ada dalam Al-Qur'an disebutkan dalam garis besar, membatasi apa-apa yang dalam Al-Qur'an dijelaskan secara umum, serta memperluas maksud dari sesuatu dalam Al-Qur'an.
- 3) Menetapkan suatu hukum yang jelas tidak terdapat dalam Al-Qur'an.

Al-hadist merupakan rahmat dari Allah SWT kepada umatnya sehingga hukum Islam tetap elastis dan dinamis sesuai dengan perkembangan zaman.

⁵⁸ Abu Fahmi, *Hrd Syari'ah Teori Dan Implementasi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), h. 226

c. Ijma'

Ijma' secara etimologi mengandung dua arti yaitu, sebagai ketetapan hati untuk melakukan sesuatu atau keputusan berbuat sesuatu, serta mengandung arti sepakat atau kesepakatan menurut Al-Amidi: ijma' adalah kesepakatan sejumlah ahlul halil wa 'aqd (para ahli yang berkompeten mengurus umat) dari umat Nabi Muhammad pada suatu masa atas hukum suatu masalah.

d. Kaidah-kaidah *Fiqh Siyasah*

Dalam konteks *siyasah tanfidziyah* (politik praktis dalam Islam), penerapan kaidah *fiqh siyasah* sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin selalu berorientasi pada kemaslahatan umat. Salah satu kaidah *fiqh siyasah* yang mendasari hal ini adalah:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّأْيِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan"

Kaidah fikih ini dapat diartikan dengan segala tindakan atau kebijakan seorang Imam (pemimpin) terhadap subjek maupun objek hukum yang berada di bawah kepemimpinannya, di mana kepemimpinannya tersebut harus mengacu pada terwujudnya manfaat dalam kebijakannya, baik berupa manfaat duniawi

maupun manfaat ukhrawi. Abdul Mujib berkata, “Tindakan dan kebijakan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri.” Abd al-Karīm Zaidān dalam pernyataannya menekankan pada tiga hal pokok yang harus dilakukan oleh seorang pemimpin, yaitu:

- Melayani orang-orang yang berada di bawah kepemimpinannya.
- Menegakkan keadilan.
- Merealisasikan kemaslahatan untuk manusia.

Dan hal ini bisa dijadikan sebagai barometer keberhasilan sebuah kepemimpinan, yaitu jika sang pemimpin mampu melayani orang yang dipimpinnya, bisa berbuat adil dan dapat membaca serta menghasilkan kebijakan yang berpihak pada kemaslahatan rakyat atau orang yang berada di bawah kepemimpinannya, maka ia dapat dikatakan sebagai seorang pemimpin yang berhasil.⁵⁹ Kemasalahatan pokok mencakup lima hal (*al-kulliyat al-khams*) yang dipandang oleh para ulama sebagai landasan dasar tujuan syariat yang harus dijaga. Kelima landasan dasar itu adalah perlindungan terhadap agama, perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap

⁵⁹ Abd al-Karīm Zaidān, *Al-Wajīz Fī Syarh Al-Qawā'id Al-Fiqhiyyah* (Beirūt: Muassasah al-Risālah, 2004), h. 122

akal, perlindungan terhadap keturunan dan perlindungan terhadap harta.

مَا لَا يُدْرِكُ كُلُّهُ لَا يُتْرَكُ كُلُّهُ

“Apa yang tidak bisa dilaksanakan seluruhnya, jangan ditinggalkan seluruhnya”.

Kaidah ini menyatakan bahwa apabila suatu keputusan yang baik sudah diambil tetapi dalam pelaksanaannya banyak hambatan, maka tidak berarti harus ditinggalkan seluruhnya. Akan tetapi, apa yang dapat dilaksanakan itulah yang dikerjakan sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang ada.

الْمَصْلَحَةُ الْعَامَةُ مَقْدَمَةٌ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

“Kemashlahatan umum didahulukan daripada kemashlahatan khusus”.

Kemashlahatan dalam ruang lingkup *fiqh siyasah* didasarkan pada kemashalahatan yang bersifat umum yaitu seluruh kepentingan masyarakat, adapun kemashlahatan yang hanya bersifat individu atau kelompok tertentu tidaklah dijadikan patokan utama dan menetapkan suatu masalahat. Dari kaidah ini dapat dipahami bahwa kemashalahatan umum harus didahulukan daripada kemashalahatan pribadi atau kelompok tertentu saja.

الْحَيَانَةُ لَا تَتَجَرَّأُ

Artinya:

“Perbuatan Khianat itu tidak terbagi-bagi”

Apabila seseorang tidak melaksanakan atau khianat terhadap salah satu amanah yang dibebankan kepadanya, maka dia harus dipecat dari keseluruhan amanah yang dibebankan kepadanya. Contohnya: seorang kepala daerah memiliki banyak amanah yang dibebankan kepadanya, baik tentang keuangan, kepegawaian, maupun tentang kebijakan yang arif dan bijaksana. Apabila dia menyalahgunakan wewenangnya, misalnya, dibidang keuangan dengan melakukan korupsi, maka dia harus dihukum dan dipecat. Artinya, seluruh amanah lain yang dibebankan kepadanya, karena jabatannya itu menjadi lepas semuanya. Sebab melanggar salah satunya berarti melanggar keseluruhannya.